

Resumo

O uso de cenários para planejamento estratégico é hoje bastante disseminado. Ao longo de sua história, o BNDES os usou em quatro ocasiões: 1984, 1987, 2007 e 2012. O artigo discute: (i) as teorias que os inspiraram; (ii) as metodologias utilizadas; (iii) os cenários em si, situando-os na historiografia da economia brasileira; (iv) o uso dos cenários pela instituição; (v) as continuidades e rupturas dos processos; e (vi) os aprendizados. O objetivo final deste trabalho é defender o uso dos cenários para instituições que se dedicam ao longo prazo. Os integrantes do sistema nacional de fomento são importantes atores de transformações estruturais, econômicas e sociais no país. Como outras instituições públicas, têm rotinas bem enraizadas, estrutura hierárquica bem definida, convenções e crenças compartilhadas. Tudo isso amplia os desafios do planejamento estratégico. Os cenários aparecem, assim, como uma prática que nos obriga a refletir e escolher melhores formas de fomentar as “janelas de oportunidade do desenvolvimento”.

Palavras-chave: Planejamento estratégico. Cenários.

Abstract

The use of scenarios for strategic planning is widespread nowadays. Throughout its history, the BNDES, used them in four occasions: 1984, 1987, 2007 and 2012. The article discusses: (i) the theories that inspired them; (ii) the methodologies used; (iii) the scenarios themselves, situating them in the historiography of the Brazilian economy; (iv) the use of the scenarios by the institution; (v) the continuities and ruptures in the processes; and (vi) what was learnt. The final objective of this essay is to defend the use of scenarios for institutions dedicated to long term. The members of the national development system are important actors of structural, economic and social transformations in the country. Like other public institutions, they have well-established routines, well-defined hierarchical structure, conventions and shared beliefs. All of this expands the challenges of strategic planning. The scenarios thus appear as a practice that obliges us to reflect and choose better ways to foster “windows of opportunity for development.”

Keywords: Strategic planning. Scenarios.

Introdução

Técnicas de cenários para planejamento estratégico partem do princípio de que o futuro é, por definição, uma condição no tempo “diferente do que hoje existe”. Quando dizemos “no futuro”, conjecturamos algo distinto da realidade atual. Essa concepção é, porém, construída a partir do que agora conhecemos e especulamos: fatos, tendências e incertezas. Ao mesmo tempo que partem das condições presentes, cenários nos permitem sair da camisa de força do pensamento convencional. “O que irá de fato ocorrer é o longo prazo. Futuro e longo prazo não são o mesmo. Trata-se de refletir sobre o que pode – e não o que vai acontecer” (RAMIREZ, 2014).

Não existe a pretensão de predizer o porvir – o que seria tarefa inócua. O benefício potencial dos cenários está em criar, com imaginação, situações limites, a fim de promover uma reflexão estratégica que abra o leque de alternativas para a instituição. O que faríamos em cada um desses ambientes? Qual será nossa inserção no ambiente de negócios? Quais os nossos potenciais competidores? Que futuros devemos evitar? Quais as fontes de crescimento da firma/instituição? Quais recursos (humanos, tecnológicos e financeiros) necessitaremos desenvolver para nos adaptarmos com mais facilidade em cada contexto? Cenários não são, portanto, um fim em si mesmo, são o “início e não o ponto final da discussão estratégica ... são usados para a intervenção, não são a intervenção em si”.¹

Em suas diferentes metodologias, cenários oferecem um conjunto de técnicas úteis para discutir a consistência de tendências e incertezas

¹ De acordo com Selin (2014), o propósito da intervenção deve ser definido pelo “cliente” (em geral, a alta administração da instituição).

que hoje se vislumbram, admitindo que a intuição solitária possa ser falha.² Em particular, cenários são úteis para conjecturar sobre possíveis rupturas e quebras de padrão. Eles retiram os tomadores de decisão de suas zonas de conforto, de suas rotinas, a fim de preparar a instituição para situações distintas das que hoje imperam. Permitem tanto a ação preventiva, para evitar ou atenuar futuros indesejáveis, quanto a ação proativa, aquela que contribui para a realização do futuro almejado.

Este artigo busca retomar e discutir as experiências no uso de cenários do BNDES. Ao longo de sua história recente, o Banco utilizou técnicas de construção de cenários em quatro ocasiões: 1984, 1987, 2007 e 2012 (considerando as datas de início dos processos de planejamento). Assim, após uma breve apresentação da instituição, o artigo discute, de forma sucinta, as teorias e metodologias que inspiram os processos de cenários para o planejamento estratégico, nas quatro experiências. Na sequência, discute-se o contexto macroeconômico e institucional em que foram criados e os cenários em si. Por fim, as conclusões procuram sintetizar continuidades, rupturas e aprendizados. Pretende-se não apenas compartilhar a experiência do BNDES, mas, por meio dela, defender a validade do exercício para os integrantes do Sistema Nacional de Fomento (SNF).

2 É comum o excesso de confiança na capacidade do julgamento pela experiência prévia ou pela intuição. Essa atitude, porém, muitas vezes pode levar à percepção viesada da realidade e, sobretudo, das mudanças que estão por vir. O pensamento intuitivo reflete, frequentemente, o aprendizado tácito, construído com base em regularidades do ambiente, ainda que isso não seja evidente para quem o formula. Nesse sentido, o julgamento intuitivo, como arma estratégica, funciona melhor quando a previsibilidade do ambiente é alta (baixa incerteza) e/ou quando existe a oportunidade do aprendizado, com base em regularidades do ambiente (KAHNEMAN; KLEIN, 2009).

Apresentação breve do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

A história do BNDES coincide, em grande medida, com a história contemporânea do país. Criada em 1952, a instituição concentrou seus primeiros esforços em ferrovias e hidrelétricas, acompanhando o processo de rápida urbanização e industrialização que o Brasil experimentava. Importante já ao tempo do Plano de Metas para o desafio dos “50 anos em 5”, o Banco se tornaria absolutamente decisivo na década de 1970, quando lhe coube não apenas financiar os grandes projetos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), como participar da concepção e da execução daquele plano.

Nos anos 1980, com o objetivo de expandir suas atividades ao campo “social”, foi incluído um “s” em seu nome, passando a se denominar BNDES. Em 1990, sediou o comando do Programa Nacional para a Desestatização (no Conselho de Privatização). Com o advento do Plano Real (e frente ao desequilíbrio crescente da balança comercial), assumiu diversas iniciativas voltadas para o esforço das exportações brasileiras (COLLI; BERNARD, 1998, p. 382).

A partir da segunda metade dos anos 2000, o BNDES passou a concentrar esforços em projetos de infraestrutura, ao mesmo tempo em que expandia desembolsos, em termos absolutos, para a indústria e ampliava a participação dos desembolsos para micro, pequenas e médias empresas, por meio do Cartão BNDES. Com o agravamento da crise internacional, coube ao Banco fazer importante contribuição anticíclica, viabilizada por meio de empréstimos do Tesouro Nacional. De fato, entre 2006 e 2010, os desembolsos do BNDES aumentaram

149%, em termos reais, com crescimento de 152% de seus financiamentos à infraestrutura. Essa expansão resultou no aumento da taxa de investimento de 16% para 21% do produto interno bruto (PIB), que, por sua vez, cresceu a uma taxa média de 4,4% ao ano.³ Os temas inovação, socioambiental e desenvolvimento regional tornaram-se “transversais”, isto é, devem ser considerados na análise de todos os projetos do Banco.

Atualmente, o Banco tem por missão “promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais”. A instituição tem por visão: “ser o Banco do desenvolvimento do Brasil, instituição de excelência, inovadora e pró-ativa ante os desafios de nossa sociedade”, cultivando os valores do “compromisso com o desenvolvimento, espírito público e excelência ética”, conforme escrito em seu site.⁴

Seu principal instrumento é o financiamento, seja ele direto ou indireto (por meio de agentes financeiros). O Banco também realiza, desde a década de 1970, operações de fomento ao mercado de capitais, por meio de subscrições de ações, debêntures e outros valores mobiliários, incluindo a estruturação de fundos de *private equity* ou de capital semente. Adicionalmente, administra fundos públicos e

3 Em contraste, entre 2010 e 2014, os desembolsos do BNDES não cresceram. Em 2014, ficaram 12 pontos percentuais, em termos reais, abaixo do nível de 2010. Nesse período, a taxa de investimento recuou e o PIB cresceu 1,6% ao ano (BNDES, 2015b).

4 Trata-se de uma empresa pública federal, subordinada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Entretanto, como banco público com carteira de valores mobiliários, o Banco presta contas a diversas instâncias de governo: Ministério da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão, Banco Central, Comissão de Valores Mobiliários, Congresso Nacional, Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União, além de ser submetido à Auditoria Interna, à Auditoria Externa e a seu Conselho de Administração. Para missão, visão e valores, ver <<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/governanca-controle/planejamento-corporativo/Missao,-Visao-e-Valores>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

realiza operações com recursos não reembolsáveis, como é o caso de operações sociais ou de apoio ao patrimônio histórico. Contribui ainda para a estruturação de projetos, por meio do apoio de concessões públicas e parcerias público-privadas, participando desde a contratação de estudos até a efetiva licitação pública e outorga à iniciativa privada. Por fim, o Banco se propõe a gerar conhecimento, por meio de análises setoriais, macroeconômicas e financeiras e da contratação de estudos. Suas principais fontes de financiamento são: Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), empréstimos do Tesouro Nacional, captações externas e internas, além do retorno de suas próprias operações.

Cenários e planejamento estratégico – origens e teorias que inspiraram os cenários BNDES

Historicamente, o uso de técnicas prospectivas de planejamento, entre as quais estão os cenários, surgiu no contexto da Segunda Guerra Mundial, entre militares, associadas a estratégias bélicas. A Rand Corporation é apontada como uma das pioneiras no uso de cenários, principalmente a partir dos escritos de Herman Kahn, financiados pelo governo americano. Com o objetivo de discutir estratégias para o sistema de defesa dos Estados Unidos, Kahn defendia a necessidade de “pensar o impensável”.⁵ Entre seus trabalhos, está o clássico estudo, realizado em parceria com Anthony Wiener (KAHN;

5 *Thinking about the unthinkable* é, aliás, o título do livro de Kahn (1964), sendo “o impensável” a guerra nuclear.

WIENER, 1967), no Instituto Hudson, onde destacam a importância de induzir os gestores no “mergulho no mundo desconhecido e em rápida mudança do presente e do futuro” (*op. cit.*, p. 262). É relativamente comum encontrar referência a esses primeiros trabalhos sob a denominação de “escola americana”, a fim de contrapor-la ao que seria a “escola francesa”, praticamente contemporânea.⁶

Os trabalhos preliminares da “escola francesa” foram desenvolvidos por Gaston Berger e seus colegas na Délégation à l’Aménagement du Territoire et à l’Action Regionale (Datar), departamento do governo francês de planejamento territorial e regional. Os estudos realizados por Berger no Centre International de Prospective ficaram conhecidos como *La Prospective*. Neles se enfatizava a construção de cenários normativos (desejáveis) a fim de guiar escolhas de políticas públicas. Ainda na França, uma organização independente e não lucrativa foi criada, em 1967: o Comité International Futuribles (que combinava em francês as palavras “futuro” e “possível”), por Bertrand de Jouvenel, com a colaboração de Gaston Berger. Jouvenel sustentava que, embora fosse impossível fazer uma análise científica para prever o futuro, era possível construir métodos rigorosos e complexos.⁷ Destacam-se as contribuições de Michael Godet, que tiveram importante influência sobre os “cenários BNDES” construídos nos anos 1980.

Nos anos 1970, a aplicação de cenários em ambientes corporativos ganhou força. Isso se deveu, em grande medida, aos trabalhos realizados por Pierre Wack, um executivo da Shell, que se tornaria o pai

6 Entre as técnicas mais comuns da escola americana estão o “método Delphi”, que pressupõe interações sucessivas entre *experts* que reveem e rediscutem seus julgamentos, após cada rodada, até um número predeterminado de sessões, análise de sistemas (*systems analysis*) e cenários probabilísticos.

7 Jouvenel visitou a Rand, em 1965, dando origem a um célebre relatório denominado *Futuribles*, com 83 ensaios sobre “futuros” em diferentes áreas. Ver Ramirez (2008).

da “escola intuitiva-lógica” (*intuitive logics school*). No início dos anos 1970, embora muitos analistas da Dutch/Shell trabalhassem com a ideia remota de preços mais elevados do óleo, a visão consolidada era de que um choque do petróleo era evento bastante improvável. Wack e sua equipe construíram diversos cenários e, analisando sua consistência, demonstraram que, ao contrário do que se imaginava, a não ocorrência de um choque exigiria condições tão especiais de oferta e demanda por óleo, simultaneamente, que se tratava de um cenário simplesmente impossível de ocorrer. Parafraseando Handt, Wack declarou aos gerentes: preparem-se, “o impossível vai ocorrer!” (WACK, 1985a, p.88). Isso permitiu à companhia europeia (grupo Royal Dutch/Shell) antecipar-se e preparar-se para a eventualidade de um choque do petróleo, que ocorreu efetivamente poucos anos depois, em 1973, e, novamente, em 1979 – imortalizando os cenários Dutch/Shell como um caso de sucesso.⁸ O processo de construção, porém, não foi algo linear, passou por diversas fases e mudanças, como descrito nos trabalhos de Wack. Ser um processo longo, repleto de aprendizados, é uma das principais características da construção de cenários: uma tarefa incessante, na busca por acertar um alvo móvel (WACK, 1985a).

Em vez de cenários probabilísticos, Wack propunha a construção de alternativas “plausíveis” de futuro; em vez de cenários normativos, cenários exploratórios. Variáveis qualitativas e quantitativas deveriam ser combinadas de forma a criar, “artisticamente” (em contraposição a “cientificamente”), histórias alternativas de futuro para a reflexão estratégica. Embora outros autores tenham sido também utilizados,

8 Vale notar, porém, que em um levantamento posterior sobre a experiência de trinta anos de cenários Shell, alguns gerentes questionaram a relevância dos trabalhos realizados: “The scenario team were bright and their work was of a very high intellectual level. However neither the high level ‘Group scenarios’ nor the country level scenarios produced with operating companies really made much difference when key decisions were being taken.” (<https://en.wikipedia.org/wiki/Scenario_planning>).

os trabalhos de Wack influenciaram os cenários mundo-Brasil do BNDES, nos anos 2000. A seguir, explora-se a metodologia de Godet e Wack, brevemente.⁹

O método de Godet – Prospectiva

Godet (1977) parte da ideia de que, diante da aceleração das mudanças do mundo contemporâneo, há duas atitudes possíveis para as empresas: uma adaptativa e passiva e outra ativa e voluntária. Na atitude adaptativa, o homem busca aproveitar a melhor parte da mudança imposta, prever o que virá para se adaptar mais facilmente (*op. cit.*, p. 15). Já na atitude ativa, o homem reconhece que a consciência da mudança pode acelerar e orientar essa mudança e, portanto, esta não é mais imposta (*op. cit.*, p. 16). A ação humana é a causa das mudanças, mas também é, em grande medida, condicionada pela mudança: “A previsão é feita para a ação, saber para prever, a fim de poder”.¹⁰ Assim, “o longo prazo passa a comandar o curto prazo, ao mesmo tempo em que o projeto explica a ação”.

A “crise da previsão” (os erros frequentes e a incapacidade de antever crises econômicas) decorre das práticas que usam hipóteses restritivas e modelos incompletos. Quando, porém, se chega ao fim do processo, hipóteses implícitas são esquecidas e o resultado do modelo impõe-se como previsão única: “Assim, o mais comum é que os modelos que se apoiam em dados quantitativos do passado, incompletos e cheios

9 Atualmente, existem inúmeros trabalhos e técnicas para o desenho de cenários. Por sua importância, deve ser ainda mencionada a escola asiática/americana (Causal Layered Analysis/Alternative Futures), que enfatiza: “arquetipos de futuros”, “análises culturais”, “futuros críticos” e “civilizações futuras”. Este artigo discorre apenas sobre aquelas que tiveram influência nos métodos aplicados no BNDES.

10 No original: “La prévision est faite pour l'action, savoir pour prévoir afin de pouvoir” (BERGER citado por GODET, 1977, p. 16). Ver também Godet (1987).

de erros, são levados a uma previsão de um futuro que (na realidade) não se situa no prolongamento do passado e que é qualitativamente diferente do presente” (*op. cit.*, p. 17).

Ainda segundo esse autor, entre os que trabalham com planejamento, haveria uma tendência de revelar um futuro “predeterminado e único, como o passado” (*op. cit.*, p. 18), ou, alternativamente, de entender os “objetivos como previsões”. Nos dois casos, seria melhor distinguir o “desejável do realizável” e não confundir “previsão e objetivo”. A proposta do autor é trabalhar, em vez da “previsão”, com a “prospecção”. Há aqui um jogo de palavras. A “prospectiva” é uma criação do futuro, é uma atitude criativa em face de um futuro desejado, enquanto a palavra “previsão” é impregnada de uma falsa impressão de que é possível prever o que ocorrerá no futuro (“a previsão tem um cheiro clássico de predição”). Para o autor, o único determinismo que se reconhece no passado são os graus de liberdade a partir dos quais o homem dispõe de suas ações passadas para agir no presente em vista de seus projetos de futuro: “O futuro é a razão de ser do presente” (GRIMALDI citado por GODET, 1977, p. 20). Para o autor, é preciso reconhecer “o desejo como força produtiva do futuro” e, assim, “reabilitar o subjetivismo e a utopia e reconciliar imaginação poética com a razão científica” (*op. cit.*, p. 21). Entre os planejadores, todavia, haveria uma tendência a “mutilar” o pensamento: “O que propomos é um homem livre, para que ninguém exclua algo *a priori*” (*op. cit.*, p. 24). É nesse sentido que a prospecção corresponde a uma “atitude criativa diante do amanhã, radicalmente diferente das atitudes adotadas classicamente em previsão” (*op. cit.*, p. 25). Isso não significa adotar uma postura não científica. Ao contrário, para o autor, “desejar privilegiar o emocional, o intuitivo, ao invés da razão, é tão absurdo quanto o inverso” (*op. cit.*, p. 22).

Pierre Wack – Escola intuitiva

Wack defende que cenários sejam elaborados na forma de “cenários de decisão”. Isto é, o processo de construção de cenários deve envolver gerentes e também a alta administração em um processo que pretende “estruturar as incertezas” e questionar os pressupostos de como o mundo se organiza, de forma a permitir reorganizar o modelo mental que os gestores têm da realidade. Não se trata de uma construção *ad hoc* de alternativas de futuro. Cenários devem ser formulados com base nas questões e ansiedades que o tempo presente levanta e devem se concentrar nos temas de maior interesse para a firma/instituição: “construímos futuros a partir de um pequeno conjunto de pontos de vista, elaborados no presente, que devem ser estabelecidos no contexto da estratégia da firma” (RAMIREZ, 2014).

De acordo com Wack, cenários “lidam com dois mundos: o mundo dos fatos e o mundo das percepções”, sendo o objetivo transformar “a informação estratégica em nova percepção da realidade”. Frequentemente, admite o autor, o processo falha, mas, quando funciona, é uma “experiência que gera um sincero ‘Aha!’”. Isso ocorre quando “o microcosmo dos tomadores de decisão” é atingido, forçando-os a “reorganizar seus modelos internos de realidade”.¹¹

Ainda segundo o autor, os cenários precisam ir além da mera quantificação de resultados possíveis de incertezas óbvias (estes são chamados “modelos de primeira geração”, associados à escola americana). A melhor técnica envolve pensar e aceitar a incerteza, tentar

11 No original: “I have found that getting to that management ‘Aha!’ is the real challenge of scenario analysis. It does not simply leap at you. It happens when your message reaches the microcosms of decision makers, obliges them to question their assumptions ... and leads them to change and reorganise their inner models of reality” (WACK, 1985b, p.3).

entendê-la e, por meio do processo de planejamento estratégico, criar uma transformação quase revolucionária em uma grande corporação. Nesse sentido, enquanto os cenários de “primeira geração” dão ênfase à análise probabilística de eventos (muitas vezes referidos como cenários probabilísticos), a análise proposta por Pierre Wack é definida como “escola intuitiva”.

Para Wack (1985b, p. 73) o problema das projeções (*forecasts*) não é que elas falham frequentemente. Ao contrário, o problema é que muitas vezes são acuradas – é isso o que as torna tão perigosas. O problema das projeções é que elas são construídas “com base na premissa de que o amanhã será igual ao hoje”. Funciona, porque o mundo nem sempre muda. Porém, mais cedo ou mais tarde, a mudança virá e a previsão falhará, justamente quando era mais importante para a firma antecipar a mudança no ambiente de negócios (“*wrong when it hurts most*”, *op. cit.*, p. 75).

Para se precaver de mudanças súbitas, Wack propõe a construção de cenários com base em “eventos predeterminados” (*predetermined events*), isto é, aqueles que já ocorreram ou que certamente irão ocorrer, mas cujas consequências ainda não estão mapeadas, e em “incertezas críticas”, que determinam trajetórias distintas. Os cenários são construídos na forma de histórias (*storytelling*) de futuros que são inferidos com base nas incertezas e nos eventos predeterminados hoje vislumbrados. É crucial avaliar eventos do passado e as forças que estão condicionando o presente para então inferir distintos cenários. Estes, porém, precisam ser plausíveis e devem abranger múltiplas dimensões: geopolítica, ambiental, política, econômica e regulamentar, entre outras. Uma vez construídos os cenários, é preciso ainda fazer um teste de consistência e voltar do futuro para o presente (*back-casting*), a fim de averiguar a validade dos cenários.

Seguidores de Wack definem duas metodologias possíveis: o método indutivo e o dedutivo. No primeiro, um grupo heterogêneo de pessoas se reúne para inventar histórias que são combinadas a fim de criar um cenário abrangente (verificando a consistência e a plausibilidade das histórias). Já no método dedutivo, elegem-se duas incertezas críticas, tidas como as mais relevantes para a determinação do futuro, que definem dois eixos extremos. Os eixos são então combinados, criando quatro cenários. Enfatiza-se a necessidade de consultar “pessoas extraordinárias” (*remarkable people*), isto é, que sejam capazes de pensar de forma não convencional, admitindo que estas, em geral, não estão dentro da firma. Em ambos os métodos, aconselha-se que sejam incluídos consultores e *experts* externos à instituição.

Os cenários 1984 e 1987

No fim da década de 1970 e início da de 1980, a economia brasileira sofreu dois choques externos: a duplicação dos preços do petróleo e a forte elevação das taxas de juros internacionais. Mas, ao contrário do que ocorrera após o primeiro choque do petróleo (com o ingresso dos petrodólares no país), ao segundo se sucedeu uma situação de escassez de financiamento externo, que se tornou aguda, após a moratória do México, em 1982. O Brasil, que até então crescia a taxas históricas a 7,0%, foi jogado na chamada “crise da dívida”, crescendo -0,3% no período 1981-1984, com inflação média anual de 150,3%, aferida pelo IGP (GIAMBIAGI *et al.*, 2010).

A mudança de contexto externo provocou uma guinada na forma de condução da política econômica. Duas convenções, que até então guiavam a gestão macroeconômica, se romperam: (i) a “convenção do

crescimento”, segundo a qual o Brasil era um país que crescia (estava fadado não apenas a crescer, mas a fazê-lo em elevadas taxas); e (ii) a “convenção da estabilidade garantida”, isto é, a crença de que a inflação era indolor, posto que o país tinha desenvolvido um amplo sistema de indexação (CASTRO; CASTRO, 2012). Levados pela total perda de confiança no tipo de gerenciamento de curto prazo que havia sido praticado até o fim dos anos 1970, o então ministro da Fazenda, Delfim Netto, aproximou-se do Fundo Monetário Internacional (FMI) e iniciou um programa ortodoxo, com política monetária contracionista, cortes fiscais e contenção salarial (embora tentasse proteger em sua política salarial os que ganhavam menos).¹² Era preciso “arrumar a casa”, para voltar a crescer.¹³

Sem um projeto claro de desenvolvimento, com corte de recursos e diante de uma agenda de governo dominada pelo contexto macroeconômico de combate à inflação e ajuste externo, o que poderia o BNDES fazer? Sua opção foi voltar-se para si mesmo, de forma que o processo de planejamento do Banco explicitou: “... um objetivo bem específico: nada de planejar o Brasil, e sim o Banco” (MOURÃO, 1994, p. 7). O diagnóstico era que, para ser efetivo, o planejamento teria de ser participativo e democrático (sendo o lema “planeja quem executa”). Godet teria sido a inspiração para os trabalhos de cenários do Banco em meados dos anos 1980 (*op. cit.*, p. 8), imputando o método “prospectivo”.

12 Embora as negociações tenham começado bem antes, o processo de acordo com o FMI foi bastante longo, e apenas em 6 de janeiro de 1983 o governo brasileiro submeteu a primeira carta de intenções ao órgão. Nos 24 meses subsequentes, sete cartas de intenções foram examinadas pela direção do fundo, até se chegar ao formato final. Quanto à política salarial, foi alterada em 1980 e, novamente, em 1983. Ver Carneiro e Modiano (1990).

13 Até então, os membros do gabinete que haviam tentado segurar o crescimento industrial – por exemplo, em 1955, 1958, 1967 (Roberto Campos) e 1970 (Simonsen) – tinham sido “ejetados” do poder (CASTRO; CASTRO, 2012).

Dessa forma, em meados dos anos 1980, iniciou-se uma metodologia em quatro etapas:

- i. delimitação dos subsistemas (internacional, político, macroeconômico, produtivo e social);
- ii. análise retrospectiva;
- iii. definição das estratégias dos atores; e
- iv. construção dos cenários, escolhendo então o mais provável.

Foram visitadas algumas empresas multinacionais instaladas no Brasil que utilizavam cenários em seu planejamento, ao mesmo tempo em que se criaram grupos de estudo para discussão interna e com interlocutores externos.

Iniciou-se, assim, um processo de mobilizar todo o corpo de técnicos e executivos, a fim de identificar os pontos “fortes e fracos do Sistema”, ao mesmo tempo em que um grupo selecionado fazia os diagnósticos de “ameaças e oportunidades” para a instituição (diagnóstico de ambiente externo). Foram desenhados, inicialmente, quatro cenários possíveis, reduzindo depois o escopo para dois cenários: “Cenário de Ajustamento” e “Cenário de Retomada”. Os cenários eram não probabilísticos (“não se construíram modelos econométricos”), com parâmetros futuros baseados em estudos recentes e consultas a especialistas, considerados viáveis e coerentes: “... (os parâmetros futuros) são apenas para concretizar a avaliação quantitativa e, sobretudo, para permitir o teste de coerência das hipóteses. Assim, os cenários não devem ser tomados como metas e os seus números como resultados exatos previstos” (BNDES, 1984a, p. 1-2). Os subsistemas trabalhados foram: Internacional, Político, Macroeconômico, Produtivo e Social.

O “Ajustamento” pressupunha que não haveria mudança no comportamento dos credores externos em relação à dívida brasileira nem na política

interna de ajustamento da economia. Em consequência, seria mantida a política restritiva ao crédito, à expansão monetária, ao investimento público, bem como à política salarial contracionista. A condução da política econômica seria feita de acordo com “a visão ortodoxa, em grande parte condicionada a isto pela renegociação da dívida e a inflexibilidade dos credores” (BNDES, 1984a, p. 3). O cenário internacional mantinha-se favorável à expansão das exportações brasileiras, mas o crescimento das exportações de manufaturados seria menor do que “o observado em outras épocas, alcançando em média 5,2% a.a”. O coeficiente de importações seria elevado, puxado pelo consumo de combustíveis. Haveria saldos comerciais significativos porque “... mesmo aceitando-se uma política flexível para as importações, os investimentos em substituição realizados na década passada, aliados ao esforço recente, vieram a dar seus frutos neste período”. O crescimento médio no período 1984-1990 seria de 4,5%. O crescimento previsto seria insuficiente para absorver a mão de obra que chega ao mercado de trabalho, levando ao “inchamento do mercado informal” (*op. cit.*, p. 5). A deterioração das condições de vida (aliada à contenção de gastos públicos) levaria a um agravamento em relação ao quadro vivido em 1984, “... com consequências previsíveis de aumento de tensões sociais e elevada possibilidade de ruptura no campo político”.

Já no cenário alternativo, “Retomada”, o governo que se iniciaria em 1985 colocaria como prioridade o desenvolvimento econômico e social: retomaria o investimento público e incentivaria o privado, reduziria a rigidez da política creditícia e monetária e adotaria uma política salarial mais favorável, estimulando o consumo e reativando o mercado interno. Isso seria possível em um cenário no qual credores externos concordam em renegociar a dívida em condições mais favoráveis: “... redução de juros, carência adequada e longos prazos de amortização”. O cenário internacional é o mesmo do anterior. A economia cresceria a uma taxa média de 7,0% ao ano, sem um cres-

cimento significativo do coeficiente de importações. “Isto porque uma das premissas básicas desse cenário é a adoção de uma política industrial e tecnológica ativa, que mantenha os ganhos decorrentes do processo de substituição de importação...”. Controles de importação seriam continuados e as hipóteses relativas às importações de petróleo eram semelhantes à do cenário “Ajustamento”, mas com maior crescimento da produção interna. Além de empregar todo o novo contingente que chegaria ao mercado de trabalho, haveria reabsorção de pessoas que perderam seus empregos e ingressaram no mercado informal (BNDES, 1984a, p. 8).

Como tais cenários foram usados pelo Planejamento? O documento Plano Estratégico do Sistema BNDES: triênio 1985/1987 (BNDES, 1984c) começa por discutir as mudanças estruturais em curso na economia brasileira: forte redução dos coeficientes de importação, queda nos dispêndios de divisas em petróleo e seus derivados e crescimento das exportações, a partir de 1983. Os fatores negativos estariam na queda da formação bruta de capital fixo (FBCF) e na inflação, que havia “mudado de patamar”, impulsionada pela maxidesvalorização do câmbio, também em 1983.

A aposta estratégica era ousada: o Brasil estaria preparado para a “Retomada”. Esse diagnóstico ia de encontro à avaliação consensual de que as restrições externas se configuravam como um “obstáculo intransponível” e que, diante de condições sociais deterioradas e da perda de dinamismo do parque industrial nacional, a economia brasileira estaria fadada ao baixo crescimento. Ao contrário: “Na análise das condições objetivas desta fase da economia brasileira, adotou-se como norma a procura de oportunidades para a superação da crise.” (BNDES, 1984c). Seguindo as premissas de Godet, recusou-se o uso de modelos econométricos, em prol de uma visão “prospectiva” na direção de um futuro desejável, considerado plausível.

Em ambos os cenários, aposta-se na melhora da balança comercial, induzida pela substituição de importações realizada na década anterior e pela retomada do crescimento do comércio mundial. A similaridade da tese acima com as ideias defendidas no livro *Economia brasileira em marcha forçada* (CASTRO; SOUZA, 1985) não é mera coincidência, já que Castro foi contratado como consultor da equipe de Cenários no período e convidou Francisco Eduardo Pires de Souza para trabalhar na equipe. Para esses autores, o II PND havia provocado uma mudança estrutural na matriz energética e produtiva da economia, de forma a preparar o país para a retomada do crescimento. Um leitor atento ao debate sobre a economia brasileira dos anos 1980 poderá igualmente notar nos documentos a influência de teses inercialistas da inflação. Apesar da aposta de que a inflação cairia, “pela redução dos custos unitários e pelos ganhos de produtividade esperados”, defendia-se que a inflação brasileira era menos nociva, pois o país havia aprendido, em grande medida, a conviver com ela.¹⁴ Assim, e a despeito da inflação e das projeções pessimistas acerca do PIB potencial, a recuperação da economia poderia ser efetivada, permitindo a melhoria das condições de vida da população (BNDES, 1984a, p. 21). No que se refere à situação social, o documento do Planejamento (BNDES, 1984c) destacava a geração de emprego e a má situação da saúde e da educação, alertando para a necessidade de políticas. Essa explicitação de questões sociais reflete o fato de o BNDES ter sido escolhido, no início dos anos 1980, para administrar o Finsocial,

14 “Embora se preveja uma redução da inflação, deve ser observado que a sociedade brasileira criou mecanismos adequados à convivência com o processo inflacionário. Mesmo se este se situa em patamares elevados, o país é capaz de crescer a taxas também elevadas, comportamento este considerado impensável em países desenvolvidos, mas que já se incorporou à nossa experiência histórica” (BNDES, 1984c, p. 24).

além da gestão do Fundo da Marinha Mercante (FMM).¹⁵ A redução da pobreza, por meio da expansão dos serviços sociais básicos, e a ampliação da produção de alimentos são também ressaltados no documento, como estratégicos.

A partir da identificação da possibilidade da “Retomada”, qual seria o papel do Banco? Reafirmam-se cinco linhas de atuação (BNDES, 1984c, p. 16-17):

- i. a industrialização é o motor básico do desenvolvimento (pretende-se garantir a “continuidade do processo de industrialização”);
- ii. o BNDES é um agente de mudanças (ressalta-se a ação inovadora do Banco em modalidades de apoio, técnicas de decisão, condições de financiamento, métodos operacionais etc. e cita-se o Funtec como o apoio ao desenvolvimento e à implantação de “projetos de tecnologia sofisticada” e dos setores de ponta (*ibidem*, p. 18);
- iii. o desenvolvimento necessita de um forte empresariado nacional;
- iv. o crescimento industrial deve ser baseado no aproveitamento dos recursos internos e no desenvolvimento de uma tecnologia nacional; e
- v. o desenvolvimento deve resultar no aumento do emprego e na atenuação dos desequilíbrios regionais.

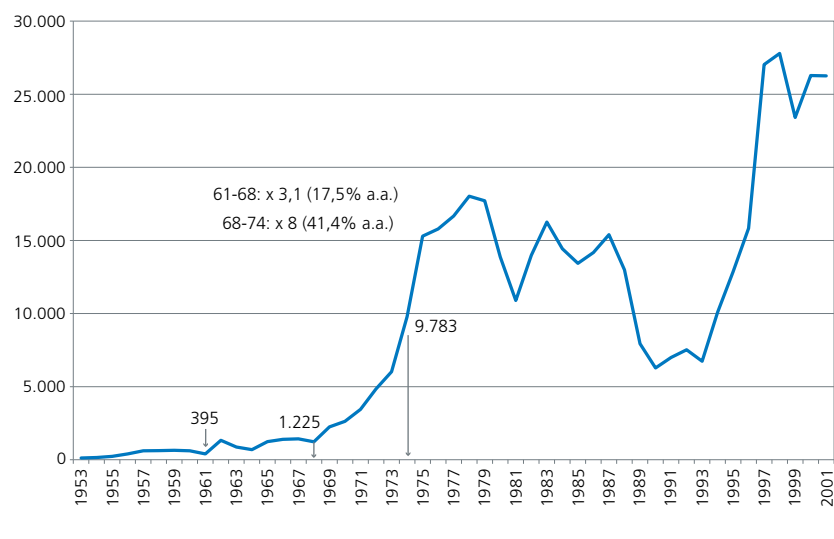
Para dar conta dessas proposições, quais seriam os desafios em matéria de recursos? O documento do Planejamento (BNDES, 1984c) concluía que seria preciso ampliar a base de recursos próprios do

¹⁵ “Com isto, ampliaram-se as responsabilidades do Sistema na direção de um maior comprometimento com a questão social ..., questões pertinentes ao desenvolvimento regional e com a ampliação de uma infraestrutura social básica” (BNDES, 1984c, p.19).

Sistema BNDES, de modo não só a recuperar a importância já alcançada pelo Banco no passado, como também a cobrir a falta de recursos externos, no contexto da crise da dívida latino-americana.

Em suma, o BNDES optou, na medida em que lhe permitiam seus recursos, por fazer apostas estratégicas, na direção apontada pelo Cenário de Retomada, com ênfase no apoio à indústria e no desenvolvimento tecnológico, a partir do Funtec, e com discurso de comprometimento com investimentos sociais. Infelizmente, porém, os recursos financeiros tornaram-se limitados para os objetivos almejados e o país se viu perdido entre planos econômicos de combate à inflação, sem sucesso. O Gráfico 1 mostra que, no período 1984-1987, desembolsos do Banco oscilaram e se mantiveram em patamar inferior ao do fim dos anos 1970.

Gráfico 1 • Desembolsos do BNDES 1953-2001 (R\$ milhões de 2001)



Fonte: BNDES.

Nota: Deflacionado pelo IGP-DI, segundo o valor de dezembro de 2001.

Embora os anos 1980 sejam associados à “década perdida”, entre 1984 e 1987 o PIB brasileiro cresceu, em média, 6,1% – não muito distante do previsto nos cenários, portanto. A inflação, porém, não se comportou absolutamente como o previsto: manteve-se no patamar de 200% entre 1984 e 1985, caiu drasticamente no Plano Cruzado, em 1986, e voltou a se acelerar, atingindo 416%, em 1987.

Cenários 1987

O Brasil vivia um período de experimentação de estratégias de estabilização heterodoxas. A incerteza predominava e as políticas industriais estavam relegadas a segundo plano. Todos os esforços dirigiam-se para o combate à inflação. Nesse contexto, o diagnóstico da economia brasileira era de que:

- o ciclo de substituição de importações havia se esgotado;
- os avanços da indústria mundial na microeletrônica e no desenvolvimento de sistemas automatizados definiam um novo paradigma tecnológico, implicando crescentes custos para a autarquia brasileira, com perda de posição do país nas novas fronteiras dos fluxos de comércio mundial;
- o Estado brasileiro encontrava-se em situação financeira delicada, com forte quadro inflacionário, estando impossibilitado de impulsionar a economia por meio de investimentos públicos;
- havia uma visão positiva em relação ao capital estrangeiro por sua “contribuição tecnológica, gerencial e mercadológica”;
- o comércio internacional apresentava novas características, intensificando o comércio intrafirmas (matrizes e filiais); e

- havia maturidade da indústria nacional em matéria de desenvolvimento organizacional e escalas adequadas com pauta de exportações predominantemente dominada por manufaturados.

No documento intitulado *Cenários para a economia brasileira até o ano 2000*, publicado em 1987, aparecem duas possibilidades de futuro para a economia brasileira: “Integração Competitiva” e “Fechamento”.

Na concepção do primeiro cenário (Integração Competitiva), o país deveria, simultaneamente, alargar o mercado interno e impulsionar o volume de comércio exterior. Vislumbrava-se uma trajetória de crescente competitividade da economia brasileira e de elevação do padrão de vida da população, com modernização do aparelho de Estado e das instituições políticas.¹⁶ O próprio crescimento do mercado interno e a incorporação do progresso técnico permitiriam alavancar a capacidade de exportação das empresas pelo aumento da competitividade e das escalas de produção. Dada a restrição aos fluxos externos de capital, a viabilidade do cenário dependeria de um crescimento contínuo das exportações e, quanto ao setor interno, de programas de investimento que mantivessem o coeficiente de importação “aproximadamente no nível atual garantindo, assim, significativos superávits comerciais durante todo o período” (*Plano Estratégico 1988-1990*, p. 5). O cenário de Integração Competitiva requeria a “recuperação da poupança do setor público”. Seria igualmente importante redefinir as áreas de atuação estatal, do capital privado nacional e do capital estrangeiro na economia brasileira.

¹⁶ Todavia, era considerada condicionante para esse cenário a relativa estabilização da economia mundial, acompanhada da manutenção dos fluxos de comércio e de uma renegociação favorável da dívida externa brasileira. Vale lembrar que em 1987 o país pediu moratória dos juros da dívida externa, mas suspendeu-a, retomando os pagamentos em 1988.

Já o cenário de Fechamento resultava da combinação de uma situação da economia mundial deteriorada (crise financeira acompanhada de recessão ou estagnação, elevação dos juros internacionais e medidas protecionistas nos países desenvolvidos) com um quadro político interno “desfavorável à modernização institucional e à execução de políticas econômicas consistentes e voltadas para a sustentação do crescimento nos padrões de integração e competitividade exigidos pelo novo ciclo.” (*op. cit.*, p. 6). A política econômica interna, nessas circunstâncias, poderia assumir um caráter defensivo.

O cenário considerado estratégico foi o da Integração Competitiva. Assim, o *Plano Estratégico 1988-1990* orientava suas atividades para os seguintes objetivos (p. 9):

- novo estilo de crescimento voltado simultaneamente para a integração competitiva do Brasil na economia mundial e para a integração de toda a nação, com redução da pobreza absoluta e das desigualdades regionais e de renda;
- recuperação da taxa de investimento, compatível com a expansão do mercado interno e a manutenção da capacidade de exportação;
- superação dos pontos de estrangulamento na infraestrutura de energia e de transportes;
- participação do setor privado em investimentos, antes sob a égide do Estado;
- fortalecimento financeiro e patrimonial do Sistema BNDES, buscando adequação das fontes e novas formas de aplicação de maior retorno;

- maior integração do Sistema BNDES com organismos e instituições da sociedade e órgãos do governo;
- racionalização organizacional e dos fluxos operacionais do Sistema BNDES no curto prazo, com reformas na política e nos sistemas de recursos humanos; e
- modernização do Sistema BNDES com base em uma concepção empresarial adaptada às exigências do novo estilo de crescimento.

De acordo com Mourão (1994), é importante ter claro que as ações voltadas para a Integração Competitiva não eram formuladas em “contraposição à orientação histórica, originária do estruturalismo cepalino” do Banco. Tratava-se de uma visão pragmática: “... alcançar um crescimento econômico rápido, com as melhorias de produtividade que o país necessita para atender aos seus objetivos sociais” (MOURÃO, 1994, p.21). De um lado, o Brasil já dispunha de empresários capazes de se responsabilizar por uma tarefa que o “Estado havia alegadamente assumido pela falta de capitais privados em condições de fazê-lo ...” (MOURÃO, 1994, p.21), de outro, reconhecia-se que as estatais, no fim dos anos 1980, se encontravam financeiramente debilitadas, após sucessivas limitações de investimento, tendo sido usadas para captar divisas, além de suas necessidades próprias, usadas como arma de conter pressão inflacionária (por meio do congelamento de tarifas e preços públicos) e ainda para absorver mão de obra, no intuito de evitar a escalada do desemprego. Todas essas características limitavam uma gestão moderna dessas empresas, o que, somado à baixa capacidade do Estado de nelas investir, havia tornado urgente uma profunda reestruturação do aparelho de Estado, o que incluía a privatização de diversas empresas.

O BNDES começou, assim, em seu processo de planejamento interno, uma reflexão sobre a reformulação do papel do Estado. As orientações do Plano Estratégico e a nova visão do papel do Estado tiveram grande repercussão externa: “Houve apresentação de trabalhos e participação em seminários, congressos e diversos eventos sobre política industrial e o futuro do país no Brasil e no exterior, reuniões com órgãos de governo e elaboração de propostas de política industrial ... A Integração Competitiva passou a ser uma marca do Sistema BNDES” (MOURÃO, 1994, p.21).

Em 1990, com a posse do presidente Fernando Collor de Mello, a equipe de Planejamento foi dispersada e não tiveram continuidade o planejamento estratégico e o trabalho de cenários. Como é notório, em 1990 o BNDES passou a sediar o comando do Programa Nacional para a Desestatização (no Conselho de Privatização). Após diversos anos de elevada inflação e crise do Estado, por influência das ideias provenientes do Consenso de Washington (1989), houve uma guinada na orientação do modelo de desenvolvimento nacional. Assim, a partir do governo do presidente Collor de Mello, o BNDES tornou-se o “Banco da Privatização”, e o país iniciou um processo de abertura comercial gradual. Em um período de menos de três anos, foram privatizadas 14 empresas em leilões públicos, todas elas estatais federais. As privatizações concentraram-se nos setores de siderurgia, petroquímica e, em menor montante, fertilizantes. Também data de 1990 o início do apoio às exportações pelo Banco, através do Finamex, embora tenha se tornado substantivo apenas após 1997, com o início das operações da Embraer.

Cenários 2007 e 2012

Em 2007, o contexto vivido pelo Brasil era absolutamente distinto do existente na década de 1980. Em primeiro lugar, o país, após ter vencido a batalha da inflação e, passada a crise de confiança do início do governo Lula, dera uma guinada para um novo “modelo de crescimento”. Este se baseava em um tripé: intensificação das políticas de transferência de renda; expansão do consumo de massas, por meio do aumento do salário mínimo e de políticas creditícias; e elevação dos investimentos, puxados pelo setor público (BARBOSA; SOUZA, 2010).

O cenário internacional também era muito distinto. Já era evidente o papel da China como um grande *player* internacional, com suas consequências sobre preços de *commodities* e fluxos comerciais. Adicionalmente, o país descobriu reservas do pré-sal – o que colocava uma série de dilemas para o governo a fim de evitar a “maldição do óleo”. Para culminar, em julho daquele ano começaria a maior crise financeira internacional desde 1929, embora suas consequências só tenham se tornado evidentes para o país a partir da quebra do Lehman Brothers, em setembro de 2008.

A história do BNDES também iria mudar. Até 2007, o Banco vivia uma escassez de recursos – a partir da crise, receberia uma série de empréstimos do Tesouro Nacional, que mudariam seu patamar de atuação na economia. Internamente, o Banco crescera também em número de funcionários, passara por uma renovação de pessoal, iniciara um processo de internacionalização (abrindo escritórios no Uruguai, subsidiária em Londres e, posteriormente, escritório na África do Sul) e foram criadas novas áreas. Nesse contexto, a alta administração decidiu iniciar um ambicioso processo de planejamento, que começava pela construção de cenários, explorados em dois níveis: “Cenários ambiente mundo-Brasil (CAMB) –

cenários de referência”; e “Cenários ambiente BNDES (CAB) – cenários focados”. Diferentemente dos cenários dos anos 1980, o horizonte de tempo era bem maior (15 anos) e, assim como antes, pretendia abordar diversas dimensões: política, econômica, social, tecnológica e ambiental. O objetivo era triplo: (i) alimentar a revisão da “missão” e da “visão” do Banco; (ii) servir de base para os cenários focados no BNDES (CABs), que seriam utilizados para identificar ameaças e oportunidades para o Banco; e, a partir dessas, (iii) subsidiar discussões para as orientações estratégicas para o período 2009-2014. As orientações contribuíram, por sua vez, para o planejamento de cada uma das áreas do Banco (BNDES, 2008a; BNDES, 2008b). Em 2012, iniciou-se nova rodada de planejamento, a partir da revisão do CAMB, que foi descontinuada em 2013 e concluída em 2014. Em ambos os períodos, complementavam os cenários de longo prazo os de médio prazo, em número reduzido (geralmente dois, mas podendo ser único em tempos de menor incerteza), com horizonte de cinco anos na experiência de 2007, reduzido para três em 2012. Por fim, existem ainda as projeções macroeconômicas (únicas) de curto prazo, utilizadas pelas áreas operacionais para avaliação de projetos, validadas mensalmente no Comitê de Orçamento.

Em ambos os processos (2007 e 2012), o consultor externo para construção dos cenários de longo prazo foi o professor Francisco Lima Cruz Teixeira, da Universidade Federal da Bahia (UFBA).¹⁷ A metodologia CAMB foi inspirada (embora não apenas) nos cenários de Pierre Wack. Partiu-se dos “sinais do presente”, buscando ressaltar os

¹⁷ Em 2007, a construção dos cenários envolveu basicamente funcionários da casa. Em 2012, além dos funcionários, contribuíram assessores externos (trabalhando à época no BNDES: professores Francisco Eduardo Pires de Souza, Jorge Arbache e Ernesto Lozardo) e colaboradores do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai): Luiz Caruso e Marcelo Pio. Paralelamente, ainda em 2012, o BNDES patrocinou um seminário internacional, no contexto dos eventos comemorativos dos 60 anos, sobre o tema “Para que mundo o Brasil deve se preparar? Os próximos 10 anos em debate”.

“fatos predeterminados” (chamados de “tendências invariantes”) e as “incertezas críticas”, aquelas que desenham mais de um resultado possível. Foram então escolhidas as mais cruciais incertezas, denominadas “forças motrizes”, uma para o mundo e outra para o Brasil. Estas foram combinadas, criando quatro cenários mundo-Brasil. Iniciou-se, então, a “identificação de variáveis descritoras”, organizadas em blocos temáticos, sendo a ênfase qualitativa (RAMALHO; CAFÉ; COSTA, 2010).

Na experiência de 2012, porém, adicionaram-se alguns elementos. Inicialmente, criou-se um grupo de trabalho que passou a discutir grandes temas mundo e Brasil e definiram-se as forças motrizes. Posteriormente, em 2014, foram consultados especialistas do Banco para desenvolver aspectos específicos. No caso das tendências tecnológicas, em particular, solicitou-se aos participantes do Comitê de Assuntos Setoriais (que reúne especialistas setoriais do Banco) que descrevessem futuros alternativos tecnológicos, a partir de um pequeno conjunto de variáveis macroeconômicas. Assim, a metodologia adotada na segunda rodada de Cenários mundo-Brasil combinou técnicas “dedutivas” com “indutivas”, mencionadas no fim da da segunda seção. Adicionalmente, para as variáveis econômicas, foi utilizado um modelo de consistência macroeconômica.¹⁸

Por ocasião da revisão dos cenários, em 2012, o cenário externo era bastante nebuloso, por causa do agravamento da crise do euro e das

18 Esse modelo é dividido em cinco blocos: (i) simulação de trajetórias individuais de cada componente do PIB pela ótica da oferta (indústria de transformação, indústria extrativa, construção civil, produção e distribuição de eletricidade, gás e água, agropecuária, serviços); (ii) simulação de evolução de variáveis de mercado no curto prazo (juros, câmbio e índices de inflação, entre outras); (iii) evolução de contas externas, levando em consideração elasticidades, evolução de taxas de câmbio e de juros, prêmios de risco, comércio mundial, PIB mundial, PIB brasileiro etc.; (iv) simulação de índices de inflação; e (v) simulação de dívida pública. No modelo, as variáveis são determinadas simultaneamente, respeitando identidades contábeis e relações de longo prazo e mantendo a coerência com a descrição do cenário desenhado, qualitativamente.

dificuldades de recuperação dos Estados Unidos, apesar dos baixos juros mantidos pelo Fed, em sucessivos afrouxamentos monetários. Nesse ambiente, movimentos de esquerda passaram a eclodir no mundo todo: Primavera Árabe, Occupy Wall Street, Indignados, Primavera Chilena (mais adiante, também no Brasil, a partir de 2013), ao mesmo tempo em que movimentos mais conservadores também ganhavam força. Paralelamente, novas tecnologias, como impressão em 3D, descobertas de fontes de energia (*shale oil/gas* e energias limpas) e avanços na robótica (apenas para destacar as mais evidentes), traziam à tona discussões sobre uma nova geografia da produção e da inovação. A questão da sustentabilidade socioambiental ganhava força nas agendas internacionais, com o agravamento de problemas climáticos.

No Brasil, tornou-se evidente a perda de competitividade da indústria brasileira, em virtude de taxas de câmbio apreciadas por longos períodos, somadas aos elevados custos de produção e aos baixos ganhos de produtividade (estes agravados pela perspectiva de uma população com envelhecimento acelerado). Ao mesmo tempo, havia sinais do presente bastante positivos: continuidade no processo de redução das desigualdades, queda da pobreza (sobretudo a pobreza extrema), inclusão, crescimento da relação crédito/PIB e amadurecimento da democracia.

Conteúdo dos Cenários 2007 e 2012

Diante de “sinais do presente”, em 2007, para compor os cenários de referência mundo, a força motriz identificada foi: “O contexto geopolítico internacional”. Esta se desdobrava em dois cenários antagônicos: “Hegemonia negociada” e “Multipolaridade conflituosa”. Já para o cenário nacional, a força motriz escolhida foi: “o contexto político-econômico nacional, a capacidade de o Estado se organizar”. Em 2007, os dois cenários Brasil foram denominados “Convergência

de interesses” e “Incapacidade de resolução de conflitos”. Combinados os eixos, resultavam quatro cenários “BNDES 2022”, cujos nomes faziam alusão a filmes. Na segunda rodada, para “BNDES 2028” (BNDES 2012), depois atualizado para “BNDES 2030” a partir das Novas Contas Nacionais e de Balanço de Pagamentos (BNDES, 2015a), os nomes remetem a músicas brasileiras.¹⁹ As principais características dos cenários de 2007 encontram-se resumidas no Quadro 1.

Quadro 1 • **Cenários mundo-Brasil 2007-2022**

Mundo	
Hegemonia negociada	Multipolaridade conflituosa
Negociações entre EUA, China, União Europeia e Japão visando equilibrar relações, com integração dos Brics no processo decisório internacional	Conflitos em torno da hegemonia, gerando uma multipolaridade conflituosa
Fortalecimento do papel das instâncias multilaterais de soluções de controvérsias (OMC, ONU)	Conflitos étnicos e regionais provocando insegurança diplomática e militar
Regulações negociadas	Regulações inconsistentes e prevalência do unilateralismo nas ações econômicas e dos mercados financeiros
Desenvolvimento e aplicação de mecanismos para regular mercados financeiros e combater volatilidades	
Sucesso na mitigação dos danos ambientais das mudanças climáticas	Mudança climática negativa e com relevante expressão socioeconômica
Crescimento sustentável e acesso assegurado aos mercados	Crescimento baixo e volátil

(continua)

¹⁹ No primeiro extremo, que combinam cenários positivos mundo-Brasil, temos: “Melhor é impossível”, em 2007, que corresponde ao “Sonho meu”, em 2012. No quadrante oposto (mundo e Brasil em situações adversas), temos: “Todo mundo em pânico” (2007) e “Mundo é um moinho” (2012). No caso intermediário em que o país está num cenário negativo, mas o mundo está no cenário positivo: “Nau dos insensatos” e “Deixa a vida me levar”, respectivamente. Quando o mundo está em conflitos, mas o Brasil tem um projeto claro de desenvolvimento e capacidade política de implementá-lo, temos: “Noviça rebelde” (2007) e “Apesar de você” (2012).

(continuação)

Brasil	
Convergência de interesses	Incapacidade de resolução de conflitos
Novos grupos de interesses são incorporados na elite decisória brasileira	Não há coesão político-social em torno de um projeto nacional de desenvolvimento, representação de interesses fragmentada e pontual
Avança-se na direção da implementação de uma estratégia-país de desenvolvimento	Políticas públicas erráticas e obstáculos institucionais ao desenvolvimento permanecem
Crescimento sustentado, economia diversificada, inclusiva e com capacidade competitiva internacional	Crescimento baixo e volátil, desenvolvimento excludente
Os resultados do investimento em C&T e educação dão frutos, o país avança e se destaca entre os países em desenvolvimento nos <i>rankings</i> internacionais	
A ampliação de infraestruturas é bem-sucedida, em particular, amplia-se a oferta de energia	Capacidade de investimento público limitada
Assegura-se a segurança cidadã	Insegurança cidadã
O Brasil se destaca como referência na efetividade de ações associadas à responsabilidade social	Cresce a degradação ambiental do país, em especial da Amazônia

Fonte: Cenários BNDES, mar. 2008, p. 15-16.

Na versão iniciada em 2012 (2015-2030), o diagnóstico das forças motrizes foi semelhante. Para o cenário internacional, residiria na geopolítica: “Liderança compartilhada” e “Multipolaridade conflituosa”; enquanto no âmbito nacional encontrar-se-ia no plano político e na capacidade de implementar um projeto de desenvolvimento. Já os dois cenários para o país (2012) foram: “Desenvolvimento pactuado” (que guarda semelhanças com “Convergência de interesses” na concepção de ter um projeto de desenvolvimento e ter capacidade política de implementá-lo) e “Dependência e fragmentação política”, um pouco distinto da concepção anterior.

De fato, na versão de 2012, no cenário nacional adverso, prevalece uma atuação do governo meramente reativa às demandas políticas internas, com inserção passiva na economia internacional, sequências de políticas *ad hoc*, muitas vezes sobrepostas e contraditórias entre si, instabilidade política, descrédito nas formas tradicionais de representação política (partidos e sindicatos), conflito entre poderes, judicialização das relações sociais, incapacidade de fazer política industrial e de inovação, pouco avanço na qualidade da educação, apesar de avanços em alguns indicadores, e volatilidade de indicadores econômicos – essa versão dos cenários foi apresentada, ainda em dezembro de 2012, para o corpo funcional da casa.

A grande diferença entre os dois processos está no nível de detalhamento dos cenários. Enquanto na primeira versão havia uma breve descrição qualitativa de cada cenário e uma tabela com números das variáveis mais relevantes, a segunda versão dispunha de um modelo de consistência de mais de duzentas duzentas variáveis, por cenário, que teve sua descrição detalhada. Adicionalmente, na revisão de 2014, complementou-se o método dedutivo com o método indutivo, convidando diversas pessoas do Banco a fazer contribuições pontuais (incorporadas no documento final) para temas como política, meio ambiente, educação e inovação. Em particular, no caso das tendências tecnológicas, uma consulta foi feita ao Comitê de Assuntos Setoriais, como já explicitado.

Em ambas as experiências, a partir dos cenários, foram construídas matrizes SWOT, que combinavam “forças e fraquezas” com “oportunidades e ameaças”, em cada cenário CAMB. Em 2007, essa matriz contribuiu para desenhar orientações estratégicas do Banco (diretrizes), mas essa era apenas a primeira etapa do processo. A segunda foi descer do nível mais geral para o mais específico, o que consistia em construir “posicionamentos estratégicos” por áreas e estabelecer “diretrizes para temas

transversais e políticas de suporte”. Assim, em 2008, foram estabelecidas 12 orientações estratégicas corporativas, que compuseram o primeiro “Mapa Estratégico do BNDES”, para 2009-2014, organizado em quatro perspectivas: desenvolvimento sustentável e competitivo, sustentabilidade financeira, processos internos e aprendizado e competências.²⁰ Iniciou-se, então, um processo de “estratégia em cascata”, em que, com base no mapa corporativo do Banco, cada área deveria constituir o próprio mapa e “planos de ação”, definindo metas (indicadores) e iniciativas (projetos) por departamentos (menor unidade de governança). O esforço era para que não apenas houvesse comprometimento de todos com as quatro dimensões corporativas, mas também que essas passassem a ser mensuradas e monitoradas pela Área de Planejamento e, com o passar do tempo, por todo o Banco, na medida em que foram implementadas ferramentas de gestão corporativa.

Entre 2009 e 2014, o processo do Planejamento Corporativo passou a se concentrar na execução, no monitoramento e no aprendizado, ao mesmo tempo em que foi realizado um trabalho de promoção de “valores corporativos”. Em 2014, houve reconhecimento internacional do BNDES, pois o Banco foi um dos vencedores da 15ª edição do prêmio Palladium Balanced Scorecard Hall of Fame for Executing

20 O Balanced Scorecard (BSC) toma por base quatro perguntas fundamentais: “*How do customers see us? (customer perspective); What must we excel at? (internal business perspective); Can we continue to improve and create value? (innovation and learning perspective); How do we look to shareholders? (financial perspective)*”. Disponível em: <<https://hbr.org/2005/07/the-balanced-scorecard-measures-that-drive-performance>>. Acesso em: mai. 2015. No BNDES, no que se refere à “perspectiva do cliente”, identificou-se que “o cliente” seria a sociedade brasileira, que do Banco espera a promoção do desenvolvimento sustentável – primeira dimensão do mapa corporativo do Banco. Já quanto à “perspectiva financeira” do BNDES, por se tratar de uma instituição de desenvolvimento, a lucratividade não seria um objetivo em si, embora seja fundamental manter a sustentabilidade financeira – sendo esta a segunda dimensão do mapa. Quanto à “perspectiva interna dos negócios” do BSC, esta foi adaptada para foco em processos internos – terceira dimensão. Por fim, a perspectiva “inovação e aprendizado” foi renomeada de “aprendizado e competência”.

Strategy, concedido anualmente a empresas de todo o mundo que se destaquem pela qualidade de seus modelos de gestão da estratégia baseados no Balanced Scorecard (BSC). Já a revisão dos cenários mundo-Brasil, concluída em 2014, foi apresentada a chefes de departamento e superintendentes de diretoria.²¹ As oportunidades e ameaças que aparecem em todos os cenários (consideradas as mais relevantes) foram levadas em conta no momento da revisão do mapa estratégico da instituição. Destaca-se a percepção de uma oportunidade de ampliar frentes de colaboração com outras instituições de governo, a fim de criar sinergias e dar mais apoio à estruturação de projetos e ao desenvolvimento de instituições públicas. Essa oportunidade foi incorporada ao novo Mapa Corporativo do BNDES, como uma nova prioridade na dimensão “desenvolvimento sustentável”. As demais oportunidades e ameaças foram registradas para promover uma reflexão institucional sobre os temas e, eventualmente, para que se incorporem novas metas e objetivos para fins do planejamento estratégico, quando oportuno. No fim da apresentação dos trabalhos, no Comitê de Planejamento, o presidente Luciano Coutinho declarou: “Os cenários valem por si mesmos” – ressaltando a importância de promover uma reflexão institucional de futuros alternativos.

Enquanto no processo iniciado em 2007 foram envolvidos 26 grupos de trabalho e 450 participantes diretos e as 12 orientações estratégicas corporativas foram posteriormente desdobradas em “alvos prioritários”, a segunda experiência limitou-se a apresentação e revisão do mapa. Os cenários CAB não foram refeitos na segunda experiência, embora esteja em curso (2015) uma iniciativa denominada “BNDES 2030”.

21 Precederam a discussão dos “futuros” (CAMB) apresentações sobre o “passado” (história do planejamento) e sobre o “presente” (pesquisa sobre bancos de desenvolvimento internacionais).

Conclusão

Na literatura, como mencionado no resumo, múltiplos são os objetivos dos cenários, atingidos, em maior ou menor grau, nas experiências aqui tratadas. Em relação ao objetivo de “construir futuros”, certamente os trabalhos dos anos 1980 foram mais efetivos. De acordo com Buarque (2003, p. 11-12): “Os cenários do BNDES contribuíram para o planejamento estratégico do banco e levaram à introdução do cenário de integração competitiva nas formulações estratégicas do Brasil”. De fato, o cenário “Integração Competitiva” tornou-se uma nova “visão” para o país, ainda que tenha sido utilizado numa agenda de abertura, privatização e Estado mínimo que não era sua concepção original.

Já os cenários de 2007 e 2012 tiveram certamente menos repercussão externa e, em sua forma, refletem maior complexidade e tamanho que o Banco assumiu após a crise financeira. Curiosamente, os processos dos anos 1980 se propunham a discutir inicialmente “não o Brasil, mas o Banco”, mas terminaram por buscar construir uma “estratégia país”. Em contraposição, os cenários dos anos 2000 foram direcionados, desde o princípio, para um processo interno que visava a construção da “missão e visão do banco”, do mapa corporativo (e sua revisão), seguido de uma “estratégia em cascata”, a fim de definir metas e indicadores corporativos e por área do Banco, numa lógica BSC. No entanto, na sua conclusão, em 2014, a mudança no mapa se deu justamente no reconhecimento da necessidade de ampliar diálogos e interação com outras instituições de governo, o que revela um desejo de retomar a maior capacidade de formulação estratégica do país.

Sinteticamente, pode-se dizer que as maiores características dos processos dos anos 2000 são:

- i. sua continuidade no tempo (processo mais longo de planejamento da história do Banco);
- ii. o sistemático apoio da alta gestão;
- iii. o esforço de recuperar valores do BNDES e tradições ao longo do processo de planejamento;
- iv. o intenso uso de ferramentas e métricas; e
- v. o esforço de usar o planejamento como ferramenta de gestão, por meio da criação do Mapa Estratégico por áreas com indicadores e iniciativas.

Uma característica que diferencia esse processo do ocorrido nos anos 1980, portanto, é a ênfase no desenho de uma estrutura de governança para a gestão do planejamento. Passou-se a usar um sistema de monitoramento para o acompanhamento da execução da estratégia definida. Mas, se a versão dos Cenários 2030 é bem mais detalhada do que a dos Cenários 2022, o processo realizado em 2012 foi bem menos participativo do que o de 2007, limitando-se a apresentação para chefes e alta administração – o que gerou críticas internas, ainda que os cenários fossem reconhecidos por seu rigor e riqueza de análise.

Analisando os quatro processos de planejamento, há visíveis elementos de continuidade: os cenários BNDES são sempre não probabilísticos, envolvem múltiplas dimensões, são descritos de forma quantitativa e qualitativa e foram usados para o início da discussão estratégica do Banco. Há também elementos de ruptura. Nos cenários dos anos 1980, usaram-se métodos “prospectivos”, apostando em um “futuro desejável”, enquanto nos anos 2000 foram construídos cenários exploratórios, não normativos. Ademais, o horizonte temporal modificou-se de três anos para 15. Entre as duas experiências dos anos

2000, houve grande aprimoramento dos modelos de consistência utilizados e uma versão bem mais detalhada dos cenários, documentada (BNDES, 2015a). Entre os aprendizados, o maior foi, certamente, a necessidade de participação do corpo funcional desde o início do processo de planejamento, o que ocorreu mais plenamente nas duas experiências dos anos 1980, quando o Banco era bem menor, em número de funcionários e em desembolsos. Na segunda experiência dos anos 2000, a consulta a gerentes e técnicos foi realizada apenas de forma pontual, para o desenvolvimento de questões específicas, no fim do processo, em 2014.

O maior intuito deste artigo foi apresentar a experiência do BNDES e propor, para os agentes do sistema nacional de fomento, a construção de cenários de longo prazo e o compartilhamento de visões de futuro para o país. Cabe a nós, integrantes do sistema, exercitar nossa capacidade de “ver primeiro” os desafios e as oportunidades do desenvolvimento, ao mesmo tempo que, como atores de governo, nos cabe auxiliar na tarefa maior de escolher (estrategicamente) e dar impulso aos projetos que permitam caminhar na direção do futuro desejado. Quanto mais compartilharmos visões, maior será a possibilidade de seguir na direção almejada: “Se todos agirmos como se algo fosse ocorrer, esse algo ocorre, como no caso da profecia que se autocumpre. Isto acontece porque um bom plano é uma aposta estratégica, não uma aposta sobre o destino” (HUERTAS, 1996, p. 15).

Referências

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. *A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda*, 2010. Disponível em: <<https://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *A atividade de planejamento do sistema BNDES*. Rio de Janeiro, 1983.

_____. *Cenários para a economia brasileira 1984-90*. Rio de Janeiro, 1984a.

_____. *Cenários para a economia brasileira 1984-90*. Rio de Janeiro, 1984b.

_____. *Plano Estratégico do Sistema BNDES, triênio 1985/87*. Rio de Janeiro, 1984c.

_____. *Cenários para economia brasileira até o ano 2000*. Rio de Janeiro, 1987.

_____. *Planejamento Corporativo 2009/2014 – Brasil em Desenvolvimento – O futuro tem pressa*. Rio de Janeiro, 2008a.

_____. *Planejamento Corporativo 2009-2014*. Rio de Janeiro, 2008b.

_____. *Cenários mundo-Brasil 2030*. Rio de Janeiro, 2015a.

_____. *Custo líquido dos aportes do Tesouro no BNDES*. Nota técnica conjunta APE/AF. Rio de Janeiro, 2015b.

BUARQUE, S. C. *Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais*. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2003. (Texto para Discussão n. 939)

CARNEIRO, D; MODIANO, E. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, M. P. (org.) *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

CASTRO, A. C.; CASTRO, L. B. (org.). *Do desenvolvimento renegado ao desafio sinocêntrico – reflexões de Antonio Barros de Castro sobre o Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. *Economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

COLLI, J. C.; BERNARD, Y. *Dicionário internacional de economia e finanças*. Adaptação e revisão técnica de Lavinia Barros de Castro. Rio de Janeiro: Forense Universitária, v. 1, 1998.

GIAMBIAGI, F. et al. *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GODET, M. *Crise de la prévision, essor de la prospective*. Paris: PUF, 1977.

_____. *Scenarios and strategic management*. Londres: Butterworths, 1987.

HUERTAS, F. *Entrevista com Carlos Matus, o método PEE*. São Paulo: Fundap, 1996.

KAHN, H. *Thinking about the unthinkable*. Nova York: Avon, 1964.

KAHN, H.; WIENER, A. J. *The year 2000*. A framework for speculation on the next thirty-three years. Nova York: Macmillan, 1967. Disponível em: <http://www.hudson.org/index.cfm?fuseaction=publication_details&id=2214>. Acesso em: 30 jul. 2015.

KAHNEMAN, D.; KLEIN, G. Conditions for intuitive expertise – A failure to disagree. *American Psychologist*, 515A, set. 2009.

MOURÃO, J. A integração competitiva e o planejamento estratégico. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 4, 1994.

RAMALHO, Y.; CAFÉ, S.; COSTA, G. Planejamento Corporativo 2009-2014. In: ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. (orgs.). *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

RAMIREZ, R. Forty years of scenarios: retrospect and prospect. In: DOPSON, S.; EARL, M.; SNOW, P. (eds.). *Mapping the management journey: five decades of management studies*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

_____. *Introduction to scenarios and the 'Oxford Approach' to scenarios*. Apresentação ministrada no Oxford Scenario Program. Oxford: Oxford University, Said School, abr. 2014.

SELIN, C. *The purpose of scenarios & the logics of the client & user(s)*. Apresentação ministrada no Oxford Scenario Program, Oxford University, Said School, abr. 2014.

WACK, P. Scenarios: uncharted waters ahead. *Harvard Business Review*, set.-out. 1985a.

_____. Scenarios: shooting the rapids. *Harvard Business Review*, nov.-dec. 1985b.